

Tierra, Territorio y Desarrollo Agrario

Danilo Paz Ballivián

Está claro que la Ley 1715, promulgada el año 1996, trata de constituirse en la nueva normativa agraria y que, sobre todo, es un planteamiento institucional más que una política general sobre la tierra. Por otra parte, si se tiene en cuenta los 4 años de intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CRNA) y del Instituto Nacional de Colonización (INC), así como los 5 de vigencia de la nueva Ley, se puede afirmar que desde hace cerca de una década los gobiernos tratan de resolver este tema complejo y estructural de la realidad boliviana por la vía legal.

Sin embargo, se puede plantear la hipótesis de que el diseño de la nueva normativa sobre la tierra no estuvo basado en un diagnóstico completo y menos en una política de Estado, acorde a la complejidad e importancia del tema. De hecho, los grandes problemas del minifundio, latifundio, uso irracional de los recursos naturales, migración del campo a la ciudad, desempleo y subempleo rural, discriminación étnica y bajas condiciones de vida del campo, no sólo persisten sino que en algunos casos han empeorado.

En materia de diagnóstico, no se tuvo en cuenta que el problema de la tierra es incomprendible en sí mismo, es decir, que sólo puede ser tratado en su interacción con otros factores como el capital, la tecnología, la infraestructura, el mercado y la organización de los productores. Después de casi 50 años de la Reforma Agraria boliviana, que según el investigador Ronald Clark posibilitó el acceso a la propiedad de la tierra a 450.000 familias campesinas durante el primer período de gobierno del MNR (1952-1956), la falta de una política integral que paralelamente resuelva el problema de vinculación carretera de los centros de producción con los centros de consumo, mejore y amplíe las obras de micro y macro riego, rescate y apropie una tecnología acorde a la diversidad agroecológica del país, en fin, disminuya la inequidad educativa y la postergación de la inmensa masa de campesinos del país, tiene como resultado la pobreza y las rebeliones campesino-indígenas últimas, como las anteriores movilizaciones que recurrentemente se plantearon a lo largo del proceso post 52.

En los últimos años, la Academia Nacional de Ciencias de Bolivia (ANCB) a través de su proyecto de investigación “Cuestión Agraria Boliviana: Presente y Futuro” y de la elaboración del “Anteproyecto de Ley de Desarrollo Agrario”, ha tocado el tema de la tierra en relación con otros 10 componentes, a saber: Desarrollo Agrícola, Desarrollo Ganadero, Desarrollo Forestal, Desarrollo Pesquero, Investigación y Asistencia Técnica, Sanidad Agropecuaria, Agua, Suelos e Infraestructura, Inversión Productiva, Organización de los Productores y Asistencia Crediticia. A partir de ello, ha concluido básicamente que la tenencia y uso de la tierra sólo es posible considerarla en relación a otros factores del desarrollo agrario, demostrando que el valor de la tierra está en relación a la vinculación de los mercados, a tecnología utilizada y a la preservación de la riqueza del suelo para la producción futura.

El análisis de la problemática agraria también concluye que, a diferencia de otros países, es posible el desarrollo simultáneo de las tres formas productivas existentes en el país, es decir, de la campesina (del área tradicional del altiplano y valles y zonas de colonización del sub trópico y trópico boliviano), de la empresa agropecuaria (particularmente asentada en el oriente boliviano) y de los pueblos indígenas de las tierras bajas del oriente.

En el caso de la economía campesina, la organización de los pequeños productores según el rubro productivo principal, es lo fundamental para enfrentarse en mejores condiciones al mercado, hecho que no contradice la agrupación principal tradicional, por el contrario, le proporciona una base reivindicativa económica estructural. Por otro lado, la migración de trabajadores directos del área tradicional hacia zonas de colonización es también parte imprescindible del desarrollo de la vía campesina, estableciendo programas sostenibles en áreas con posibilidad de desarrollo agrario.

Respecto a la empresa agraria, la modernización, entendida como inversión de capital en salarios, insumos y tecnología apropiada destinada al aumento de la productividad, posibilitaría la competitividad para cubrir la demanda alimentaria, industrial interna y las exportaciones. Esta vía, al contrario de lo que supone el capitalista agroindustrial actualmente, implica la progresiva eliminación del latifundio improductivo, es decir, pasar de una agropecuaria extensiva a una intensiva, tendiente a una utilización sostenible de la tierra que, por otra parte, posibilitaría una efectiva reversión de tierras que no cumplen con una Función Económico Social, para ser redistribuidas a pequeños productores del área tradicional del altiplano y valles.

En cuanto a los pueblos indígenas de las tierras bajas del oriente, se impone un inmediato reconocimiento legal de sus dominios territoriales, paralelo a la eliminación de las formas de explotación de las que son objetos, ejercidos por madereros, ganaderos y comerciantes. Aquí, es imprescindible nuevamente una organización indígena que base su reivindicación cultural en planteamientos económicos productivos sostenibles.

Otro aspecto fundamental es el apoyo del sector público agropecuario al desarrollo agra-

rio en general. Ningún país desarrollado o subdesarrollado con un crecimiento económico real, ha dejado a este sector librado a las “leyes del mercado”. El ejemplo más típico es el de EE.UU., que protege su producción agraria a través de la fijación de precios, regulaciones fitosanitarias y, sobre todo, bajo el expediente de donaciones a países atrasados. En cambio, nosotros no sólo hemos liberalizado irrestrictamente las importaciones de productos alimentarios sino que hemos limitado al sector público agropecuario a su mínima expresión. En efecto, se han excluido las tuiciones de tenencia y uso de la tierra y de desarrollo forestal del Ministerio de Agricultura y se ha eliminado en los hechos el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria, así como el Banco Agrícola de Bolivia.

En materia de política, está claro que es necesario que el Estado declare de prioridad nacional el desarrollo agropecuario, forestal y de pesca (desarrollo agrario) e instituya el Plan Nacional de Desarrollo Agrario, elaborado como resultado de la vinculación de los niveles municipal, departamental y nacional, mediante un proceso de planificación participativa.

La primera pauta de una disposición política del Estado para enfrentar el desarrollo agrario debería ser por un lado, fortalecer al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, restituyendo la tuición del INRA y del Régimen Forestal de la Nación y, por otro, incorporar las funciones del coyuntural Ministerio de Asuntos Campesinos e Indígenas, con el objeto de englobar todos los subsectores, ahora dispersos, sin un horizonte común y con objetivos y metas particulares contradictorias.

La tecnología agropecuaria y el crédito agrícola deben ser democratizados y constituirse en el principal incentivo proporcionado por el Estado para el aumento de la producción y una productividad sostenible de campesinos, empresarios agrícolas y pueblos indígenas, con base en el actual ordenamiento territorial municipal.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo Agrario, es posible tratar con propiedad el tema fundamental de tenencia y uso de la tierra. Lo cierto es que la distribución de la tierra, según su uso actual y de acuerdo a los datos estimados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria en el momento de su creación, muestra las siguientes paradojas:

- De las 109.858.100 hectáreas de la superficie nacional, 127.686.000 hectáreas fueron distribuidas, es decir, el 117%, con el siguiente detalle: tierras distribuidas por el CNRA y el INC (40%), tierras protegidas (27%), tierras en concesión forestal (21%), tierras en concesión minera (11%), tierras comunitarias de origen (2%) y tierras en contrato hidrocarburiífero (15%).
- De las 44.180.000 hectáreas distribuidas por el CNRA y el INC, menos de 2.000.000 de hectáreas son cultivadas actualmente.
- El 4,5% de los propietarios rurales detentan el 70% de la propiedad agraria privada, con extensiones mayores a 1.000 hectáreas.

Tomando como referencia estos datos generales y manteniendo el planteamiento de la posibilidad del desarrollo simultáneo de las vías campesina, empresarial y de los pueblos indígenas de las tierras bajas, se pueden trazar lineamientos generales de política nacional sobre la tierra. En primer lugar, es necesario asumir con realismo que, para superar la irracional distribución de la tierra, el Estado debe realizar profundas modificaciones a su uso actual, incrementar las hectáreas cultivadas y la productividad, y redistribuir tierras de latifundio improductivo.

Dentro de esta lógica, debe relativizarse la idea de la preservación de los recursos naturales (flora, fauna y suelo) con el emprendimiento de un efectivo desarrollo agrario sostenible. Bolivia no puede darse el lujo de ser sólo un pulmón del planeta, de lo que se trata es de garantizar que la producción agrícola, ganadera y forestal tienda a conservar los recursos e incluso desarrollarlos pero productivamente. En este contexto, está claro que habría que revisar la naturaleza de las concesiones forestales y la delimitación de áreas protegidas. El desarrollo tendría que orientarse a una explotación de los recursos en forma sostenible.

Otro asunto de fondo es el de revertir al Estado los latifundios improductivos que no cumplen con la FES, que no se trata del pago de impuestos sino de la producción efectiva y del desarrollo sostenible que garantice la preservación de los recursos para el futuro. Esta política, como se comprende, permitiría la redistribución de tierras a los productores directos que son los campesinos del área tradicional del altiplano y los valles.

Las anteriores consideraciones llevan a la conclusión de que estamos en la necesidad de realizar el asentamiento no sólo de las 100.000 familias campesinas del área tradicional que se propuso el MNR en el Plan Decenal (1960-1970) sino de duplicar esa meta después de casi 50 años de Reforma Agraria. Como la tierra no se inventa, ésta tendría que estar disponible a través de la reversión de tierras que no cumplen con la FES, tierras con concesiones forestales y de las reservas sólo teóricamente establecidas porque, en la práctica, en la mayoría de los casos, son también áreas de explotación irracional.

En el área tradicional del altiplano y los valles, el problema fundamental es la falta de tecnología y capital, que permitan un aumento de la productividad. Aquí, los proyectos de mejoramiento y construcción de sistemas de riego, semillas mejoradas, fertilización de suelos, sanidad agropecuaria y forestación, deben desarrollarse junto a la infraestructura carretera de vinculación de los centros de producción con los de consumo y la disposición de créditos de fomento apropiados a la pequeña producción parcelaria. Sin embargo, el aumento de la producción, por sí mismo, no garantiza una sustentabilidad. La organización de los productores por el rubro principal de comercialización puede garantizar mejores precios y permitir márgenes de ganancia.

Los territorios de los pueblos indígenas de las tierras bajas son espacios reducidos por el embate del latifundio y las empresas madereras, entonces, lo que inmediatamente corresponde reconocer y establecer programas integrados de explotación forestal, producción agrícola y pecuaria, basados en su propia organización con un horizonte de mejores condiciones de vida y un desarrollo económico.

Sobre la necesidad de una Ley de Desarrollo Agrario. Como se ve, existe la urgencia de realizar cambios en la normativa de la tierra, pero también en otras conexas, como la Ley Forestal, Ley del Medio Ambiente, Ley de Descentralización Administrativa, Ley de Bases del Poder Ejecutivo, y Ley de Participación Popular. La Academia Nacional de Ciencias de Bolivia, a partir de estudios técnicos, plantea aprobar una ley general de desarrollo agrario que se transforme en una política de Estado, en la cual se establezcan los cambios y complementaciones de las otras normas. No se trata de sustituir la Ley 1715 o las otras conexas sino de sancionar una nueva que trate la problemática agraria en su conjunto y permite realizar las modificaciones en función del desarrollo agrario democrático, participativo y equitativo, promovido e incentivado por el Estado nacional.

El Anteproyecto de Ley de Desarrollo Agrario, preparado por la Academia Nacional de Ciencias de Bolivia, se propone como objetivo general:

normar las actividades de desarrollo del sector, así como establecer los mecanismos institucionales y promocionales del mismo. Para ello, establece la organización del sector público agrario y la participación de los actores sociales comprometidos con el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales y de pesca, con el propósito de incrementar sosteniblemente la producción destinada a la seguridad alimentaria, la industria nacional y las exportaciones”, basadas en las siguientes ideas fuerza:

- Norma que entiende el desarrollo agrario como el sistema de desarrollo agrícola, pecuario, forestal y de pesca.
- Propuesta que trata a los diferentes actores del sector agrario como productores en igualdad de condiciones.
- *Norma que restituye al ente rector de desarrollo agrario competencias de tenencia y uso de la tierra y desarrollo forestal.
- Ley orgánica que articula el sector público agrario con las organizaciones de productores a nivel nacional, departamental y municipal.
- Proyecto que determina Lineamientos de Política y la metodología participativa de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Agrario.
- Una propuesta de fortalecimiento de la descentralización administrativa y la participación popular desde un enfoque sectorial y municipal productivo.
- Ley marco que permite superar las contradicciones establecidas con otras leyes directamente ligadas al sector (Ley INRA, Ley Forestal, Ley de Medio Ambiente, Ley de

Descentralización Administrativa, Ley de Participación Popular).

- *Propuesta técnica de promoción del desarrollo mediante el fortalecimiento del sector público y privado, agrícola, ganadera, forestal y de pesca.*
- *Norma que establece el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria, Servicio Nacional de Sanidad Agropecuario e Inocuidad Alimentaria y Sistema Boliviano de Crédito Agrícola para el apoyo al productor agrario.*

Es en este contexto que deben ser resueltos los actuales problemas de la tierra. Por ejemplo, la limitante de otorgar gratuitamente la tierra, vía dotación, únicamente a comunidades y pueblos indígenas originarios, imposibilitando el acceso a la tierra a los descampesinados y personas desocupadas de otros sectores que individual y colectivamente deben tener derecho a la propiedad en áreas de colonización del trópico y sub trópico boliviano. Por lo demás, debe suprimirse el complicado procedimiento de adjudicación que en la práctica imposibilita la real dotación de tierras.

La disponibilidad de tierras para la dotación está directamente ligada a la reversión de aquellas que no cumplan con la FES. La falta de actividad agraria no puede ser suplida con el cumplimiento de obligaciones tributarias, hipotecas y otras, sólo la producción sostenible justifica que la tierra no ha sido abandonada. Sobre este mismo tema, tienen que reducirse drásticamente las tierras en concesión forestal que, en gran porcentaje, no cumplen con las normas de preservación, reforestación y aumento de valor agregado a la producción. Por otra parte, las tierras protegidas, en la mayoría de los casos, objetivamente sólo sirven para ocultar una explotación ilegal de maderas y de barreras de contención para el avance de nuevos colonizadores y de los denominados campesinos sin tierra.

Finalmente, el saneamiento de la propiedad, fuera de ser demasiado largo y oneroso, en la normativa actual se ha transformado en un prerrequisito de la titulación, incluso de la pequeña propiedad, que según la propia Ley debería ser inmediata. Sobre todo entre las comunidades campesinas del área tradicional, el proceso de saneamiento es virtualmente imposible, por lo que estudiosos en la materia han propuesto realizarlo comunalmente y dejar a la organización campesina la delimitación territorial interna de la propiedad individual y colectiva. Sin embargo, el asunto de fondo del saneamiento es el de haber invertido el proceso de redistribución de la tierra, ya que la normativa vigente indica que debe existir el saneamiento para luego recién afectar la propiedad en caso de incumplimiento de la FES. Si la lógica sirve para algo, la reversión debe preceder al saneamiento o, por lo menos, marchar en forma paralela.

En conclusión, lo que se propone desde una posición equidistante de los diferentes actores sociales agrarios y sus propios intereses, es determinar una política de Estado relativa al desarrollo agrícola, pecuario, forestal y de pesca, mediante el fortalecimiento del sector público agrícola y la participación organizada de los productores, donde el tema estructural de la tierra y el territorio se articule con los otros componentes del desarrollo agrario.